



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 / 1 9 8 7

La Laguna, a 12 de enero de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Autónomo sobre expediente de *indemnización por daños particulares en relación con el servicio público de carreteras (EXP.30/1986 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente dictamen consiste en determinar si la reclamación de indemnización que se insta ante la Administración de la Comunidad Autónoma por los daños ocasionados en el patrimonio de un particular, producidos por un presunto funcionamiento deficiente del servicio público de carretera, se adecua a los requisitos objetivos y formales que delimitan la exigibilidad de la responsabilidad jurídica de la Administración, previsto en el Ordenamiento jurídico, constituido fundamentalmente, por lo que a esta materia se refiere, por la Constitución y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE).

Por lo que respecta a los requisitos de carácter adjetivo o formal, en el expediente de referencia consta haberse acreditado sobradamente su cumplimiento, en tanto que el sujeto que ha interpuesto la reclamación es el legitimado para ello, por sufrir directamente el daño causado por, en este caso la inacción administrativa y haberlo hecho dentro de plazo de un año que el art. 40.3, LRJAE, le otorga para ejercer tal pretensión. Por lo demás, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la legitimación pasiva, por haber asumido estatutariamente competencias en materia

* **PONENTE:** Sr. García Luengo.

de carretera, art. 29.13 de su estatuto (EACan), y habérsele traspasado los servicios correspondientes por el Real Decreto 2125/1984, de 1 de agosto, siendo en consecuencia el titular del servicio directamente involucrado en el expediente que se dictamine.

En cuanto a la normativa que resulta de aplicación al fondo del asunto, el art. 40.1 de LRJAE, constitucionalizado, como se sabe, en el art. 106 de la Constitución, preceptúa que los particulares tendrán derecho a ser indemnizado por toda lesión que sufran en cualquiera de sus derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, lo que es predicable de todas las Administraciones Públicas, también las autonómicas, dado su carácter básico (vid. art. 149.1.18ª, CE).

Hay que recordar, sin embargo, que existen situaciones que se quedan excluidas de la cobertura indemnizatoria de la Administración, pues ésta no responde cuando en los hechos presuntamente dañosos concurren circunstancias **exonerantes** o **limitativas** de la responsabilidad administrativa. Estamos en el primer supuesto cuando el daño ha sido causado por determinadas circunstancias que se conceptúan como de **fuerza mayor** cuya delimitación ha sido efectuada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Doctrina del Consejo de Estado, circunscribiéndose a acontecimiento realmente insólito y extraño al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio y que, de conformidad con el art. 1105 de Código Civil, no hubiesen podido preverse o que, previsto, fueran inevitables, dada su naturaleza de exterioridad e irresistibilidad y/o imprevisibilidad. También, cuando la conducta, activa u omisiva, del sujeto dañado es causa determinante del resultado producido, si bien en este caso, como en el anterior, es la Administración la que debe acreditar la inexistencia del nexo casual, al efecto de liberarse su deber de indemnizar. Su puesto análogo es el referido aquellas actividades de la Administración que constituyen cargas no indemnizables y cuyo fundamento radica en el genérico deber que tienen los ciudadanos de soportar, a causa de su generalidad, ciertas actuaciones administrativas, tal y como se puede constatar en la abundante casuística que, al respecto, ha ido depurando la Doctrina del Consejo de Estado (por todos, dictamen del 8 de julio de 1971).

En otros supuesto, el nexo causal resulta sólo parcialmente quebrado, lo que ocurre cuando el resultado dañoso es producto de una corresponsabilidad o concurrencia de culpa en la producción del evento que lo produce; es decir, los efectos dañosos en el patrimonio del particular tienen como causa directa una acción u omisión administración y del propio sujeto perjudicado, por lo que la cuantía indemnizatoria, como la responsabilidad, se distribuyen en razón de la participación cualitativa de aquellos en el resultado final.

Pues bien, mas allá de las consideraciones previas, por otra parte puestas de manifiesto en anteriores dictámenes en este Consejo, se ha de reiterar, una vez mas, que la exigencia de responsabilidad, y de indemnización, se fundamenta en la consecuencia dañosa de la acción u omisión administrativa por expreso mandato normativo, al producirse un sacrificio excesivo y desigual para algunos de los administrados. En efecto, esta responsabilidad tiene, como se sabe, carácter objetivo, pues no puede olvidarse que de conformidad con la CE y la LRJAE, la responsabilidad patrimonial de la Administración no descansa en última instancia en la antijuricidad de la conducta ni en la normalidad del funcionamiento de sus servicios públicos, pues tal principio implica según dictamen del Consejo de Estado del 15 de enero de 1976, la introducción en nuestro Derecho de un mecanismo de solidaridad por virtud del cual trascienden a la colectividad las consecuencias de un hecho que el afectado individualmente no tiene el deber jurídico de aceptar. Este principio es asimismo predicable de aquellas situaciones constitutivas de caso fortuito, en las que, a diferencia de los casos de fuerza mayor, el evento causante del daño, siendo desconocido e imprevisto, pudo serlo, estando por otra parte directamente vinculado o relacionado con la actividad en cuya realización acontece el daño.

II

1. Del expediente remitido a este Consejo, resulta que la carretera C-810, (km. 15), se produjo un accidente de tráfico que ha motivado la reclamación de indemnización que se dictamina, por lo que se ha de determinar si aquel fue originado exclusivamente por el funcionamiento del servicio de carreteras o si, por el

contrario, en su producción ocurrieron ciertas circunstancias que pudieran alterar la relación causal determinante de la exigencia de responsabilidad, según las consideraciones efectuadas en el Fundamento anterior.

Los hechos ocurrieron en el ámbito de actividad de un **servicio público autonómico**, tanto en su titularidad como en su gestión, destinados precisamente a construir, conservar y mantener las vías de comunicación terrestres abiertas a la circulación de personas y mercancías. Pues bien, del expediente resulta que el vehículo del reclamante sufrió daños cuando circulaba por la precitada vía, al chocar con piedras que estaban situadas en el carril de circulación por el que llevaba el sentido de su marcha. Sin perjuicio de que posteriormente se realicen ciertas consideraciones respecto a la prueba de los hechos, cierto es que, en principio, estos no son constitutivos de fuerza mayor o carga no indemnizable pues el accidente devino de forma directa por la existencia en la vía pública de ciertos obstáculos, siendo totalmente irrelevantes para la imputación de responsabilidad a la Administración que aquella se haya manifestado como ejercicio de una potestad administrativa, por mera actividad material, o, en su caso, por omisión o inacción. Así como lo relevante es que un ciudadano no ha sufrido un lesión patrimonial que reúne las condiciones de injusto, efectivo, evaluable económicamente y susceptible de individualización, tal y como exige el art. 40.2, LRJAE.

Hay que tener presente que, por exigencia de la propia asunción del referido servicio público, la Administración tiene la obligación de hacer que la circulación rodada se realice en condiciones de seguridad, sin que sea jurídicamente exigible, al efecto de eximir a la Administración de su responsabilidad que los ciudadanos suplan, por su esfuerzo personal o por ventura del azar, la deficiencias de la actuación administrativas máxime cuando en el tramo concernido no había señalización que advirtiera de la posibilidad de que los taludes laterales le cayeran piedras sobre la vía. En general, en supuestos como en el que aquí se dictamina, la Doctrina del Consejo de Estado es unánime y constante (dictámenes de 22 de octubre de 1970 y 28 de marzo y 24 mayo de 1974) en el sentido de sostener que, en tales circunstancias, ha funcionado anormalmente por omisión del servicio público de carreteras.

Ello, salvo, como se ha precisado anteriormente, que haya habido negligencia o dolo por parte del perjudicado o bien, que este incumpliese normas del Código de Circulación lo que no resulta acreditado del expediente incoado, ni la Administración, que en todo caso debería probarlo, haya insinuado tal posibilidad.

2. Por otra parte, hay que precisar que, en el atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico a raíz del suceso, se hace constar que en el lugar de autos se produjo "un desprendimiento del talud existente a la derecha de la calzada (...) las cuales cayeron sobre el turismo (...) y sobre la calzada a su frente, chocando el turismo con alguna de ellas", constatándose en el momento de la comparecencia que parte de la calzada estaba ocupada por piedras y tierra, existiendo en el carril de sentido Las Palmas arañazos causados por piedras al ser arrastrado por el turismo.

Así mismo, obra en el expediente certificación expedida por el Jefe del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Santa María de Guía, de 22 de abril de 1986, según el cual, "debido a las inclemencias del tiempo, cayeron sobre la calzada de la carretera C-810, a la altura del kilómetro 15 piedras de varios tamaños, las cuales impedían la circulación de los vehículos, produciéndose un accidente de circulación "cuando los guardias de servicio (...) procedían a su retirada y restablecer la circulación", circunstancia puesta de manifiesto así mismo por el reclamante en su escrito de 16 de diciembre de 1986, en el que precisa que "del accidente fue testigo la patrulla de la Guardia Civil en la carretera que estaba de servicio en esos momentos":

Por ello, no resulta de recibo que la propuesta de resolución sustente la pretensión de considerar que en este caso existen causas suficientes para determinar la inimputabilidad del daño a la Administración, toda vez que éste no ha derivado de "la prestación del servicio público", pareciendo desconocer, como quedó antes expuesto, que es deber de la Administración mantener las carreteras abiertas al tráfico en condiciones de seguridad -respondiendo de los daños que de su conducta se deriven, sean por acción u omisión-, y que para que opere el mecanismo de la responsabilidad administrativa no es necesario que el resultado dañoso sea imputado a la actuación de un agente administrativo, pues, sobre la base de la normativa

constitucional y legal mencionada, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto reiteradamente que "la culpabilidad subjetiva no presenta relieve práctico alguno para que se produzca el fenómeno jurídico de la imputación del hecho dañoso al ente público", pues la responsabilidad administrativa es exigible siempre que se deriven consecuencias dañosas del **"giro o tráfico de la Administración"** (vbr. STS de 27 de marzo de 1980).

3. En cuanto al concreto evento causante del daño, la Administración hace una lectura incorrecta del expediente por ella misma incoado, pues, según resulta de la propuesta de resolución, "los daños causados en la parte lateral y superior del vehículo, **debieron producirse al volcar en la cuneta y chocar contra el talud y no por la caída de las piedras sobre el mismo**". Es claro que, en base a los razonamientos anteriormente efectuados, es intrascendente que ciertos daños hayan sido causados directamente por las piedras en su caída libre y otros por mor del choque consecuencia, precisamente, de que aquéllas estaban situadas en el carril de circulación. Ciertamente, pudiera ser que las daños ocasionados en le lateral y techo del vehículo no fueran producidos por el impacto directo de las piedras, pero, aun en este caso, la Administración sería igualmente responsable por los mismos motivos: en definitiva, el accidente se produjo al caer piedras **sobre la calzada**, chocando posteriormente el vehículo con ellas, tal y como se detalla en el atestado levantado por la fuerza pública actuante.

En este punto, conviene igualmente precisar que los hechos alegados por el particular resultan suficientemente acreditados mediante el atestado instruido y el certificado emitido por la Guardia Civil, que obran en el expediente, por lo que, si la Administración pretende no hacer frente a la indemnización que por responsabilidad patrimonial se le solicita, deberá en todo caso destruir la presunción de veracidad de los hechos que resultan acreditados. Desde luego, lo que parece que no puede ni debe hacer es ignorarlos sin mas. En este sentido, se ha de señalar que los atestados y denuncias levantados por los agentes de la autoridad gozan de la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos y, para estos casos, de sus agentes, aunque bien entendido que tales declaraciones no son intangibles, pues tal presunción tiene carácter *iuris tantum* que, como tal, debe ceder cuando frente a ella se alce suficiente y eficaz prueba en contrario.

No obstante, la Administración, desconociendo el valor de los hechos constatados por los agentes públicos, fundamenta su propuesta de resolución en afirmaciones tales como que "en el lugar donde ocurrió el accidente se producen pequeñas caídas de piedras del talud del desmonte que rara vez alcanzan la calzada", cuando resulta acreditado que en este caso así ocurrió; que los Servicios de Vigilancia "no tuvieron conocimiento" de que se produjesen desprendimientos en el km. 15 de la C-810, ignorando que la responsabilidad patrimonial de la Administración es de carácter objetivo; o que ciertos daños "debieron producirse al volcar en la cuneta y chocar contra el talud", silenciando el hecho de que el vuelco fue originado, directa o indirectamente, por la caída de piedras en la carretera, lo que obliga a que la Administración cubra los daños producidos por el administrado, aunque el nivel normal de eficiencia del servicio no pueda evitar la producción del perjuicio. Sin embargo, de la propuesta de resolución resulta que aquella se limita, insatisfactoria e irrelevantemente, a hacer un juicio hipotético de probabilidad en aparente contradicción con los hechos, omitiendo además otros datos incluidos en el expediente dictaminado, tales como que "si el desprendimiento es relativamente grande es probable que parte de él pueda afectar a la calzada", o que en la margen izquierda del lugar del accidente "hay una ladera de acusada pendiente en donde existen piedras de todos los tamaños (...) alcanzarían no sólo a la calzada, sino que chocaría con la barrera de seguridad que hay en la margen derecha".

La Administración, pues, no ha desvirtuado los hechos alegados por el particular y constatados por la fuerza instructora del accidente. Es mas, tal y como se señaló anteriormente, del certificado emitido por la Guardia Civil y del escrito del particular, de 22 de abril y 16 de diciembre de 1986, respectivamente, resulta que el accidente ocurrió estando presente la Guardia Civil que en esos momentos procedía a retirar los obstáculos de la vía pública. Este dato ignorado por la Administración, debería obviar toda discusión sobre si los hechos ocurrieron en la forma que se ha descrito. En este sentido, se advierte que, sin perjuicio de las consideraciones previas, la Administración parece no haber agotado las posibilidades inspectoras e investigadoras que la legislación le permite. En efecto, del expediente incoado no consta si, en el momento del accidente, el tráfico estaba interrumpido de

hecho por el desprendimiento que estaba siendo despejado por la fuerza pública; ni si, como sería lo normal en un caso como el presente, para proceder a tal fin ésta había ordenado su paralización. Y ello, porque pudiera resultar que en la producción del daño existe una concurrencia de culpas que podría dar lugar a una imputabilidad parcial o total del mismo al particular. No obstante ello, hay que advertir que es la Administración la que de comprobar la veracidad y plenitud de los hechos que, indirectamente, pudieran tener repercusión patrimonial en el Erario público, siendo la realización de tal comprobación una actividad de relativa sencillez, al obrar en el expediente los nombres de los guardias de tráfico que estaban presentes en el momento del accidente.

En cualquier caso, si bien es cierto que la culpa del perjudicado puede llegar a interrumpir el nexo causal o bien imponer una moderación de la cifra indemnizatoria en virtud del principio de compensación de culpas, no es menos cierto que ello requiere, como reiteradamente se ha manifestado, que se acredite cumplidamente por la Administración la concurrencia de dicha culpa, lo que no sucede en el presente caso, en virtud de la presunción de inocencia que consagra el art. 24 del Texto Constitucional, como precisa, entre otras, la STS de 23 de mayo de 1984.

C O N C L U S I Ó N

1. Los hechos que han motivado la indemnización que se reclama afectan de forma indubitada al servicio público de carreteras, toda vez que los obstáculos que produjeron directa o indirectamente el accidente se encontraban situados en el carril de circulación por el que el perjudicado transitaba con el vehículo que resultó siniestrado.

2. El carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración determina que sea ésta, independientemente de toda consideración subjetiva, la que deba hacer frente a los daños y perjuicios ocasionados por la actuación insatisfactoria, omisiva en este caso, del servicio público de carreteras, salvo que aquella acredite la existencia de circunstancias eximentes o de imputabilidad parcial de responsabilidad, lo que no consta en el expediente que se ha dictaminado.